Deutscher Bundestag **Drucksache 17/5487**

17. Wahlperiode 12. 04. 2011

Antrag

der Abgeordneten Günter Gloser, Dietmar Nietan, Klaus Brandner, Petra Ernstberger, Iris Gleicke, Ute Kumpf, Dr. Rolf Mützenich,Thomas Oppermann, Dr. Frank-Walter Steinmeier und der Fraktion der SPD

Für einen Neubeginn der deutschen und europäischen Mittelmeerpolitik

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

In mehreren Ländern der arabischen Welt demonstrieren mutige Menschen für mehr Demokratie, die Wahrung der Menschenrechte und eine bessere soziale Entwicklung. Diese Bewegungen haben unsere volle Sympathie und verdienen unsere aktive und nachhaltige Unterstützung.

Die Umbrüche in unserer Nachbarregion werfen aber zugleich auch ein Schlaglicht auf den unzureichenden Zustand der deutschen und europäischen Politik gegenüber der Mittelmeerregion. Sie geben daher Anlass, diese Politik grundlegend neu zu gestalten.

Der Vertrag von Lissabon beschreibt in Artikel 2 Absatz 5 die Grundsätze der Außenbeziehungen der Europäischen Union:

„In ihren Beziehungen zur übrigen Welt schützt und fördert die Union ihre Werte und Interessen […]. Sie leistet einen Beitrag zu Frieden, Sicherheit, globaler nachhaltiger Entwicklung, Solidarität und gegenseitiger Achtung unter den Völkern, zu freiem und gerechtem Handel, zur Beseitigung der Armut und zum Schutz der Menschenrechte, insbesondere der Rechte des Kindes, sowie zur strikten Einhaltung und Weiterentwicklung des Völkerrechts, insbesondere zur Wahrung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen.“

Bei einem Neubeginn der deutschen und europäischen Mittelmeerpolitik geht es darum, diese Grundsätze endlich auch in der unmittelbaren südlichen Nachbarschaft Europas politische Praxis werden zu lassen. Die Glaubwürdigkeit der künftigen europäischen Beziehungen zu den arabischen Nachbarn wird sich daran messen lassen müssen, ob die genannten Werte und Ziele die deutsche und europäische Mittelmeerpolitik leiten. Deutschland und die Europäische Union müssen schnell substanzielle und nachhaltige Angebote für die Zusammenarbeit bei demokratischen Reformen und bei der Verbesserung der sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Probleme in Nordafrika machen. Die Unterstützung bei der Lösung von tiefgreifenden sozialen sowie Migrations-, Umwelt- und Verkehrsproblemen in Nordafrika darf nicht weiter aufgeschoben werden. Insbesondere beim Aufbau einer nachhaltigen Energieversorgung bestehen – angesichts der sich abzeichnenden Abwendung von der Kernenergie in einigen Ländern – große Chancen für beide Seiten. Der gesellschaftliche und kulturelle Austausch mit den südlichen Nachbarn muss angesichts der grundlegenden Veränderungen intensiviert werden und auf gleicher Augenhöhe geschehen.

Grundsätzlich gilt für die europäische Außen- und Sicherheitspolitik: Die Förderung von Frieden und Stabilität – gerade in unserer direkten Nachbarschaft – liegt im strategischen Interesse Europas. Ein Hauptinstrument zur Erreichung dieses Ziels ist die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP). Ihr Ziel ist es gemäß der Europäischen Sicherheitsstrategie aus dem Jahr 2003, „dass östlich der Europäischen Union und an den Mittelmeergrenzen ein Ring verantwortungsvoll regierter Staaten entsteht, mit denen wir enge, auf Zusammenarbeit gegründete Beziehungen pflegen können." Wenn die ENP nun anlässlich der aktuellen Ereignisse im Frühjahr 2011 grundlegend reformiert werden soll, sollte endlich auch das Zusammenwirken der ENP mit anderen Politikbereichen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) untersucht – und soweit notwendig – angepasst werden. Denn leider wirken in den Beziehungen Europas zu seinen Nachbarstaaten sowohl südlich des Mittelmeers als auch östlich der EU bislang sehr verschiedene Politikansätze zusammen oder laufen nebeneinander her. Eine Reform der ENP muss allgemein gültige und umsetzbare Maßstäbe und Grundsätze für alle regionalen Dimensionen hervorbringen.

Im Rahmen der gültigen Vereinbarungen für die ENP sollen bis Ende 2013 ungefähr 4 Mrd. Euro für unsere südlichen Nachbarländer aufgewendet werden. Die ENP baut auf bestehenden Vereinbarungen wie den Partnerschafts- und Kooperationsabkommen, den Assoziierungsabkommen und der Euro-mediterranen Partnerschaft auf. Sie umfasst die Zusammenarbeit in den Bereichen Politik und Sicherheit, Wirtschaft und Handel, Mobilität, Umwelt, Integration von Verkehrs- und Energienetzen oder wissenschaftliche und kulturelle Zusammenarbeit. Kernelemente sind die bilateralen Aktionspläne, die zwischen der EU und jedem Partner vereinbart worden sind und eine Agenda politischer und wirtschaftlicher Reformen enthalten. Die Umsetzung der Aktionspläne wird regelmäßig in Fortschrittsberichten der EU-Kommission evaluiert. Bedauerlich war dabei in der Vergangenheit, wie wenig Nachdruck die EU auf die in den Abkommen enthaltene Menschenrechts- und Demokratieklausel gelegt hat. Dabei hätte sie bei richtiger Anwendung einen wirksamen Hebel für eine bessere Beachtung der Menschenrechte geboten.

Am 13. Juli 2008 wurde in Paris durch die 27 EU-Mitgliedstaaten und 16 Staaten des südlichen Mittelmeerraums feierlich die Union für das Mittelmeer gegründet. Trotz sehr hoher Erwartungen bei der Gründung sind bis heute kaum konkrete Ergebnisse zu erkennen. Während das Sekretariat der Union für das Mittelmeer in Barcelona, das Ende 2008 arbeitsfähig sein sollte, immer noch nicht vollständig handlungsfähig ist, wurde das zunächst für den 2. und 3. Juni 2010 in Kairo vorgesehene und dann auf den 20. und 21. November 2010 verschobene zweite Treffen der Staats- und Regierungschefs der 43 Mitgliedsländer erneut abgesagt. Am 26. Januar 2011 verkündete der Generalsekretär Ahmed Massade nach nur einem Jahr im Amt seinen Rücktritt. Die in der Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der SPD zur Bilanz der Union für das Mittelmeer (Bundestagsdrucksache 17/2669) genannten Projekte im Mittelmeerraum sind fast ausnahmslos unabhängig von der Union für das Mittelmeer zustande gekommen bzw. wären auch bei einer bloßen Weiterführung des Barcelona-Prozesses ohne die Gründung einer neuen Organisation zustande gekommen.

Der Verweis auf den israelisch-palästinensischen Konflikt, der den Aufbau der Arbeitsstrukturen von Beginn an hemmt, reicht als Erklärung für das Ausmaß dieser Blockade schon lange nicht mehr aus. Angesichts der Umbrüche in mehreren nordafrikanischen Ländern wird ein neuer Ansatz für die Politik gegenüber dieser Region umso dringlicher.

Es lohnt sich, einen Blick auf die Geschichte der Beziehungen zwischen Europa und den südlichen Mittelmeerländern zu richten. Die Union für das Mittelmeer hat zum Ziel, den seit 1995 laufenden Barcelona-Prozess (Euro-mediterrane Partnerschaft – EUROMED) in seinem Bestand zu bewahren und auf dessen Er-

gebnissen aufzubauen. Dessen Ziel war die Schaffung eines Raumes des Friedens, der Stabilität und des Wohlstands sowie die Schaffung einer Freihandelszone. Der Barcelona-Prozess umfasste drei Bereiche: politische und sicherheitspolitische Zusammenarbeit, Partnerschaft im Wirtschafts- und Finanzbereich und die Zusammenarbeit im sozialen und kulturellen Bereich. Insgesamt blieben die Ergebnisse hinter den Erwartungen zurück. Zu den Erfolgen der Zusammenarbeit im Rahmen dieses Prozesses zählten die Einrichtung der Parlamentarischen Versammlung Europa-Mittelmeer (EMPA), der Investitionsfazilität und Partnerschaft Europa-Mittelmeer (FEMIP) sowie der Anna-Lindh-Stiftung, die den Dialog der Kulturen fördert. Den Wirtschaftsbeziehungen zwischen Europa und dem Mittelmeerraum hat die Handelsliberalisierung deutliche Impulse verliehen, allerdings führte dies nicht zu einer nennenswerten Verbesserung des Lebensstandards in den südlichen Mittelmeerländern. Außerdem gab es als unmittelbare Folge europäischer Politik kaum Fortschritte in den Bereichen Sicherheitskooperation, Verbesserung von Regierungsführung, Menschenrechtslage oder Demokratisierung.

In der aktuellen Diskussion wird nun häufig ein historischer Vergleich zwischen den Vorgängen in Ägypten, Tunesien, dem Jemen und Libyen Anfang dieses Jahres und dem Fall des Eisernen Vorhangs im Jahr 1989 gezogen.

Der wesentlichste Unterschied besteht darin, dass im Europa des Jahres 1989 von Beginn an das Ziel eines gemeinsamen Europas allen vor Augen stand und die Orientierung an Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und sozialer Marktwirtschaft im damaligen Westeuropa unbestritten war. Die Systemfrage war mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion und den friedlichen Revolutionen in Mittel- und Osteuropa entschieden. Heute aber ist bislang nur klar, dass die Menschen in den arabischen Ländern in ihrer übergroßen Mehrheit eine Verbesserung ihrer sozialen Situation und ein Ende der bisherigen Regime verlangen. Letzteres haben sie zum Teil auch schon erreicht.

Nun besteht die große Chance, dass durch das Engagement der Menschen in Ägypten, Tunesien und weiteren Ländern in Nordafrika Demokratie und soziale Marktwirtschaft Fuß fassen. Ob sich diese Gesellschaften in ihrer zukünftigen Entwicklung an europäischen Mustern orientieren, ist eine souveräne Entscheidung der Menschen in den jeweiligen Ländern, die sie sicherlich auch davon abhängig machen werden, inwieweit die EU sie dabei unterstützt und als Partner auf gleicher Augenhöhe betrachtet und behandelt. Das europäische Demokratie- und Sozialmodell steht also in dieser historischen Situation in einem offenen Wettbewerb mit anderen Modellen, die auch autoritär oder islamistisch ausgerichtet sein könnten. Die deutsche und europäische Politik gegenüber diesem Raum muss sich deshalb an dem Ziel orientieren, die Menschen in ihrer derzeit schwierigen Situation wirksam zu unterstützen und ihnen dabei ein attraktives Angebot für die Zusammenarbeit mit Europa und für die demokratische und soziale Gestaltung ihrer eigenen Heimatländer zu machen. Die Einhaltung der Menschenrechte, insbesondere auch jene der Frauen, ist dabei eine unverzichtbare Forderung.

Dieses Angebot darf sich nicht wie die bisherige Politik Europas in erster Linie an die jeweilige politische Führung des Landes richten, sondern muss die gesamte Gesellschaft einbeziehen – die bisherigen Eliten genauso wie oppositionelle Gruppen und die junge Generation, die den Großteil der Proteste in der Region getragen hat und heute aktiv um Reformen in ihren Ländern kämpft. Neben Regierungsverhandlungen müssen daher auch Foren der Zivilgesellschaft, des Bildungs- und des Kulturaustausches gestärkt oder neu geschaffen werden, um dem Austausch Breite und Tiefe zu verleihen.

Die Bundesregierung hat sich in ihrem Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP verpflichtet, die Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik als „langfristige politische, kulturelle und wirtschaftspolitische Investition“ zu verstehen

und sie daher „finanziell bestmöglich aus[zu]statten“ (S. 127). Vor dem Hintergrund der neuen Lage in vielen Ländern Nordafrikas sollte gerade die Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik weiter gestärkt und besser finanziell ausgestattet werden, da dieses Instrument vor allem auch für die jungen Menschen viele Perspektiven bietet.

Europa und die Bundesregierung müssen jetzt umdenken. Wir brauchen einen strategischen Ansatz, der darauf zielt, die Demokratisierung und den Umbau der arabischen Staaten und Gesellschaften kraftvoll, schnell und über einen längeren Zeitraum hinweg zu unterstützen: einen Marshallplan für Demokratisierung und Modernisierung im Mittelmeerraum. Dabei geht es nicht um eine Kopie des Nachkriegsprojektes in Europa. Die neue Strategie soll aber der historischen Chance für beide Seiten des Mittelmeeres in ihrer ganzen Dimension gerecht werden.

Die Mitteilung der EU-Kommission vom 8. März 2011 zu diesem Thema unter dem Titel „Eine Partnerschaft mit dem südlichen Mittelmeerraum für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand“ enthält in diesem Sinne richtige Ansätze. Sie greift aber insgesamt zu kurz, da nur bislang schon bestehende Instrumente und Finanzmittel aufgeführt werden. Die historische Dimension des Umbruchs in unserer Nachbarschaft bedarf aber einer sehr viel umfassenderen Antwort und einer gemeinsamen Anstrengung der EU und ihrer Mitgliedstaaten.

In diesem Zusammenhang ist das europäische Sozialmodell ein Angebot, dass rein ökonomisch orientierten Kooperationen überlegen ist. Der regionale Frieden in Europa basiert maßgeblich auf den sozialen Errungenschaften unseres Kontinents seit 1945. Die Wünsche der demonstrierenden Menschen in vielen arabischen Ländern entsprechen in weiten Teilen dem sozialen Fortschritt, der im letzten Jahrhundert in Europa bereits erkämpft worden ist. Die bedeutendsten Ursachen für die tunesische Jasmin-Revolution, die Massenproteste auf dem Tahrir-Platz in Ägypten und seither auch in vielen anderen Ländern sind die Arbeitslosigkeit und die Perspektivlosigkeit der jungen Generation der arabischen Staaten. Aktive Arbeitsmarktpolitik, wie sie in einigen Staaten der Europäischen Union praktiziert wird, kann wesentlich dazu beitragen, dass der Jugend auch in den Staaten Nordafrikas eine Lebensperspektive geschaffen wird. Zudem wird es in den kommenden Jahrzehnten in Nordafrika darum gehen, aktiv Politik für soziale Integration zu betreiben und gesellschaftliche Ausgrenzung zu vermeiden. Genau dafür können die Ziele und Mittel des Europäischen Sozialmodells in einer eigenen regionalen Ausgestaltung sozial stabilisierend wirken.

Die Hohe Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik sollte deshalb in den nächsten Wochen in Gesprächen auf unterschiedlichen Ebenen in der südlichen Mittelmeerregion sondieren, welche Erwartungen kurz-, mittel- und langfristig gegenüber der Europäischen Union bestehen. Dabei ist auch der Frage nachzugehen, welche Zusagen insbesondere die neuen Regierungen in der Region zu machen bereit sind. Die klare Botschaft Europas muss sein, dass die EU zu einer weit über die bisherige Kooperation hinausgehenden Zusammenarbeit und Öffnung gegenüber den Ländern südlich des Mittelmeers bereit ist, wenn auch die Partnerländer zu einer entsprechenden Öffnung und Vertiefung der Beziehung, zur nachhaltigen und international überprüfbaren Wahrung der Menschenrechte und demokratischer Standards, zu sozialen und marktwirtschaftlichen Reformen im Sinne wirtschaftlicher und sozialer Teilhabe bereit sind.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. in der EU darauf hinzuwirken, dass es zu einem Neustart in der Kooperation mit den Staaten des südlichen Mittelmeers kommt, der in Umfang und Substanz der historischen Herausforderung entspricht, die sich uns in dieser Region stellt;

2. gemeinsam mit den südlichen Partnern auf gleicher Augenhöhe die Kernelemente einer neuen Nachbarschaftspolitik für den Mittelmeerraum zu erarbeiten und sich für einen EU-Sondergipfel mit den Vertretern jener südlichen Mittelmeerstaaten einzusetzen, die zu demokratischen Reformen bereit sind bzw. diese schon umsetzen;
3. darauf zu dringen, dass die EU bei allen bilateralen Verträgen auf eine Einhaltung der Demokratie- und Menschenrechtsklauseln achtet;
4. sich für den Aufbau eines regionalen EU-Entwicklungsfonds mit entsprechender Ausstattung einzusetzen, der insbesondere Finanzhilfen für den Aufbau von kleinen und mittleren Unternehmen bereitstellt;
5. im Lichte der aktuellen Diskussion über die Kernenergie die Energiekooperation mit der Region mit der Schwerpunktsetzung auf erneuerbare Energien deutlich zu verstärken;
6. den Bedarf an Hilfe, Beratung und Kooperation gemeinsam mit den Regierungen im Süden und mit Experten der Entwicklungszusammenarbeit zu ermitteln und die Sozialstrukturförderung der deutschen und europäischen Entwicklungszusammenarbeit für den Auf- und Ausbau der Zivilgesellschaften in den südlichen Nachbarschaftsländern der neuen Lage entsprechend anzupassen;
7. in der Entwicklungszusammenarbeit verstärkt die Möglichkeiten von Süd-Süd- und Süd-Nord-Süd-Dreieckskooperationen zu nutzen, über die in den ärmeren Ländern der Region Projekte der Geberländer von den reicheren Ländern der Region finanziert bzw. mitfinanziert werden;
8. als eine erste konkrete Maßnahme mindestens zwei Sozialattachés bzw. -referenten für die sozial- und arbeitsmarktpolitische Beratung in die Region Nordafrika zu entsenden;
9. zur verstärkten Bildungsmigration die Zugänge nach Europa und Deutschland zu erleichtern und die Möglichkeiten zur Arbeitsaufnahme von in Europa ausgebildeten Akademikern/Akademikerinnen zu erleichtern. Zirkuläre Migration kann, wenn sie klug organisiert ist und maßvoll eingesetzt wird, sowohl den Herkunfts- als auch den Zielländern nützen. Die Bundesregierung wird aufgefordert darauf hinzuwirken, dass die entsprechenden europäischen Richtlinien (Saisonarbeiterrichtlinie und Richtlinie zur konzerninternen Entsendung) so gestaltet werden, dass die betroffenen Migranten/Migrantinnen den Arbeitnehmern/Arbeitnehmerinnen in den Zielländern gleichgestellt sind. Einer Verschlechterung für Löhne und Arbeitsbedingungen muss vorgebeugt werden;
10. die Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik in der Region zu verstärken. Insbesondere in der beruflichen und universitären Bildung für junge Männer und Frauen;
11. die Mittel für die regionalen Aktivitäten der politischen Stiftungen und Nichtregierungsorganisationen weiter aufzustocken;
12. bei der Reform der Europäischen Nachbarschaftspolitik auf klare Kriterien für die Zusammenarbeit zu achten, die nachfolgend für alle EU-Nachbarn im Osten und Süden gleichermaßen gelten müssen;
13. sich dafür einzusetzen, dass die Europäische Union finanziell und personell in die Lage versetzt wird, den neuen Aufgaben gerecht zu werden und dass diesen bei der weiteren Ausgestaltung des Europäischen Auswärtigen Dienstes Rechnung getragen wird;

14. den Abbau von Handelshemmnissen voranzutreiben, Freihandelszonen zu errichten und die Zusammenarbeit mit der Region in den Bereichen Landwirtschaft und Fischerei weiter auszubauen und dabei mindestens die Festlegungen der Entwicklungsrunde der Welthandelsorganisation von Doha und der Pariser Erklärung einzuhalten;
15. sich in der EU dafür einzusetzen, dass Tunesien das „Statut Avancé“ noch innerhalb dieses Jahres gewährt wird. Dazu müssen die ohnehin schon weit fortgeschrittenen Verhandlungen zügig abgeschlossen werden;
16. den Bundestag halbjährlich über den Fortgang der Erneuerung der Beziehungen zu den Staaten Nordafrikas zu unterrichten;
17. darauf hinzuwirken, dass auch in Asyl- und Flüchtlingsfragen eine Partnerschaft auf Augenhöhe zwischen der EU und den Staaten Nordafrikas entwickelt wird, die die Etablierung eines stabilen und leistungsfähigen Asylsystems in diesen Ländern zum Ziel hat. In diesem Zusammenhang sind auch die bisherigen Rückübernahme- und Kooperationsabkommen, insbesondere im Hinblick auf die Einbindung nordafrikanischer Staaten in die Migrationskontrolle, kritisch zu überprüfen;
18. durch eine faire innereuropäische Teilung der Verantwortung für sich in Europa aufhaltende Flüchtlinge sowie Resettlementprogramme für Flüchtlingsgruppen in Nordafrika die Flüchtlingsfrage konzertiert und solidarisch anzugehen.

Berlin, den 12. April 2011

Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333